

## NIK o elektrowniach wiatrowych

---

NIK ocenia negatywnie proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych ignorując społeczne sprzeciwy. Budową wielu elektrowni wiatrowych zainteresowane były pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach osoby, na których ziemi farmy powstały.

Zgody lokalnych władz na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od przekazania na rzecz gminy darowizn przez firmy budujące elektrownie lub sfinansowania przez nie dokumentacji planistycznej.

NIK uważa, że proces powstawania farm przebiegał często w warunkach zagrożenia konfliktem interesów, brakiem przejrzystości i korupcją. Niedookreślone dla tego rodzaju działalności gospodarczej prawodawstwo, a także niejednolita doktryna i orzecznictwo, nie gwarantowały w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała w skontrolowanej dziedzinie następujące problemy i nieprawidłowości:

Żadna ze skontrolowanych gmin, nawet w sytuacji licznych protestów dotyczących lokalizacji farm wiatrowych, nie zdecydowała się na zorganizowanie referendum w tej sprawie, mimo że taką formę rozstrzygnięcia dopuszczają przepisy *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Decyzje w imieniu społeczności lokalnych w tym zakresie, podejmowane były wyłącznie na sesjach rad gmin przez radnych. Skontrolowane gminy umożliwiły wprawdzie mieszkańcom wyrażenie opinii i stanowisk na każdym etapie procedowania zagadnień związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, niemniej argumenty i obawy przeciwników ich budowy z reguły nie były podzielane i uwzględniane w trakcie podejmowania decyzji.

W części gmin (ok. 30%) elektrownie wiatrowe lokalizowane były na gruntach należących do osób pełniących funkcję organów gminy bądź zatrudnionych w gminnych jednostkach

organizacyjnych m.in. do radnych, burmistrzów, wójtów, czy też pracowników urzędów gmin, tj. osób, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje, co do miejsca inwestycji. Sytuacje takie noszące znamiona konfliktu interesów - w ocenie NIK - stwarzały zagrożenie wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym, a także noszącym znamiona niedopuszczalnego lobbingu.

Natomiast z punktu widzenia obowiązującego prawa działania takie uchybiały przepisom *ustawy o samorządzie gminnym*, a w szczególności obowiązkom radnych. Stały także w sprzeczności z normami *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego*. W przypadku radnych, którzy nie wyłączyli się z głosowania w trybie art. 25a *ustawy o samorządzie gminnym*, w sprawie dotyczącej bezpośrednio ich interesu prawnego, ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek sankcji o charakterze dyscyplinującym lub karnym z tytułu naruszenia tej normy prawnej, co - zdaniem NIK - wymaga zmiany prawa w tym zakresie.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny. Przepisy prawa stanowią, że tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy. Finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy mogło być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między preferencjami inwestorów a obiektywnymi - z punktu widzenia gminy i lokalnych społeczności - rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształtowane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły zdaniem NIK mechanizm korupcyjny.

Przepisy prawa w Polsce nie określały w jednostkach długości bezpiecznego usytuowania elektrowni wiatrowych w środowisku naturalnym. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w innych państwach Unii Europejskiej były zróżnicowane. Usytuowanie turbin wiatrowych w stosunku do siedzib ludzkich określano najczęściej odległością wyrażoną w metrach, a niekiedy również poziomem dopuszczalnego hałasu. W Polsce odległość elektrowni wiatrowej od zabudowań, w szczególności tych zamieszkałych przez ludzi, warunkowana jest przede wszystkim dopuszczalnym poziomem hałasu, emitowanym przez elektrownie wiatrowe. Jednak przepisy regulujące metodologię pomiaru emisji hałasu nie gwarantowały miarodajnej oceny uciążliwości tego typu urządzeń. Wykonywanie pomiarów mogło odbywać się bowiem - zgodnie z obowiązującymi wymogami - tylko w warunkach niskiej wietrzności (<5 m/s). Tymczasem elektrownie wiatrowe generują największe natężenie hałasu dopiero przy optymalnej dla nich prędkości wiatru, wynoszącej 10-12 m/s, ale w takich warunkach pomiary nie były już dokonywane.

Przepisy prawa nie definiowały również dopuszczalnych norm dotyczących innych potencjalnych zagrożeń, takich jak chociażby infradźwięków oraz efektów stroboskopowych. Z tego powodu uprawnione instytucje państwa nie wykonywały we wskazanym zakresie badań oddziaływania farm wiatrowych na środowisko.

Służby dozoru technicznego nie interesowały się bezpieczeństwem funkcjonowania urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego kontrolowali jedynie zagadnienia związane z konstrukcją budowlaną farm

(fundament, maszt, infrastruktura towarzysząca). Obowiązujące przepisy o dozorcze technicznym nie definiowały bowiem, jakie elementy mechaniczne (generatory, rotory z gondolą, wirniki, skrzynie biegów, transformatory czy łopaty śmigła) miałyby podlegać kontroli właściwych służb. W konsekwencji kwestia zapewnienia bezpiecznego użytkowania zasadniczej, technicznej części elektrowni wiatrowych pozostawała i pozostaje poza zainteresowaniem jakichkolwiek organów inspekcyjnych państwa.

W przepisach z zakresu prawa budowlanego, elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych. W wydawanych przez kontrolowanych starostów decyzjach o pozwoleniu na budowę, kategoryzowano je bądź jako „*wolno stojące kominy i maszty*”, bądź „*sieci elektroenergetyczne*”, a w ostateczności jako „*inne budowle*”. Takie niedostosowanie prawa nie pozostawało bez konsekwencji, gdyż w sposób rozbieżny i niejednolity organy nadzoru budowlanego warunkowały inwestorom dopuszczenie do użytkowania. W efekcie, dla takich samych obiektów, raz wymagano uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a innym razem dopuszczano do ich eksploatacji wyłącznie po dokonaniu zgłoszenia zakończenia budowy. W ocenie NIK wzniesienie elektrowni wiatrowej powinno zawsze wiązać się z wydaniem pozwolenia na użytkowanie.

Brak jednoznaczności przepisów, jednolitości orzecznictwa oraz doktryny, powodował rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach i gruntach podlegających ochronie, co konsekwencji prowadziło np. do lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach o istotnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych. Przepisy zezwalały inwestorom na lokalizowanie elektrowni wiatrowych w takich miejscach (np. na obszarze chronionego krajobrazu), pomimo że wzbudzało to wiele kontrowersji i protestów. W efekcie turbiny wiatrowe na wiele lat staną się elementem krajobrazu m.in. pojezierza suwalskiego (w tym Doliny Rospudy) czy też Goplańsko-Kujawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Babiak).

#### Uwagi końcowe i wnioski

Uwzględniając przedstawione w raporcie wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w zakresie:

sposobów finansowania dokumentacji planistycznej gmin związanych z budową elektrowni wiatrowych, co wymagałoby ewentualnych zmian art. 9 ust. 2, art. 13, art. 15 ust. 1 i art. 21 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

opracowania jednolitej metodologii pomiaru emisji hałasu generowanego przez elektrownie wiatrowe,

skutecznego ograniczenia możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych na obszarach przyrodniczo chronionych,

respektowania odpowiedzialności z powodu niewyłączenia się radnego z głosowania w

sprawie dotyczącej jego interesu prawnego,  
ustalenia podstawy prawnej dopuszczającej do użytkowania elektrownię wiatrową  
objęcia nadzorem technicznym eksploatacji turbin wiatrowych.

Dlatego Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje pod adresem:

Prezesa Rady Ministrów o podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

nowelizacji art. 55 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania,

uzupełnienia załącznika nr 1 do *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, poprzez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w),

nowelizacji art. 25 a *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, w celu wprowadzenia odpowiedzialności radnych za naruszenie tego przepisu,

określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich,

nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu* poprzez objęcie tym nadzorem funkcjonujących farm wiatrowych.

Ministra Środowiska o podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

zmiany *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*, poprzez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku,

określenia metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji.

Źródło: [nik.gov.pl](http://nik.gov.pl)

[Zobacz artykuł na stronie NIK](#)

